

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Berdasarkan permasalahan yang diangkat dalam penelitian, maka dalam bab ini terdapat beberapa teori serta konsep yang digunakan sebagai acuan dalam proses pembahasan hasil penelitian. Selain menjelaskan teori dan konsep yang digunakan, dalam bab ini juga akan menjelaskan literatur review yang diperoleh dari bahan bacaan jurnal atau hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya mengenai program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Berikut penjelasan tinjauan pustaka mengenai teori atau konsep yang digunakan dalam penelitian :

2.1 Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1 Perbandingan beberapa penelitian

No	Nama Peneliti & Judul Penelitian	Metode Penelitian & Teori/Konsep Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Tondhi Ramadhan, 2018. Efektivitas program BPNT terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat kecamatan Tampan Pekanbaru. (Ramadhan, 2018)	Kuantitatif Deskriptif Teori pemberdayaan masyarakat	Efektivitas program BPNT di Kec.Tampan Pekanbaru dalam variable efektivitas secara keseluruhan termasuk kategori baik, hal ini dikarenakan program BPNT memiliki pengaruh yang signifikan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
2.	Benny Rachman, Adang Agustian, Wahyudi, 2018. Efektivitas dan Perspektif pelaksanaan Program Beras Sejahtera (Rastra)	Analisis Kuantitatif dan Kualitatif Teori Efektivitas kebijakan	Ketidaktepatan data sasaran program Rastra/BPNT masih terbilang tinggi karena data yang digunakan memiliki sumber yang berbeda. Keefektifitasan

	<p>dan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). (Rachman, Agustian, & Wahyudi, 2018)</p>		<p>program BPNT dan Rastra harus segera diselesaikan. Permasalahan utama dari Rastra yaitu sasaran belum tepat, jumlah beras, rapel beras dan kualitas beras rendah. Kemudian pada program BPNT masalah kesiapan e-warong dan jangkauan signal, sasaran dan kualitas beras.</p>
3.	<p>Ika Surya Kharismawati, 2018.</p> <p>Implementasi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) melalui Ewarong di Kelurahan Sidosermo Kecamatan Wonocolo Surabaya. (SURYA KHARISMAWATI & ROSDIANA, 2018)</p>	<p>Pendekatan Kualitatif</p> <p>Teori Implementasi kebijakan</p>	<p>Pelaksanaan Program BPNT di kec.wonocolo Kota Surabaya menunjukkan jika ukuran dan tujuan kebijakan belum tercapai dengan maksimal hal ini dikarenakan masalah mesin EDC yang mengakibatkan bantuan terhambat dalam penyaluran tetapi Finansial, SDM dan dana yang tersedia mendukung implementasi program.</p>
4.	<p>Risnandar & Aditya Wisnu Brotu, 2018.</p> <p>Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Indonesia. (Jenderal, Fakir, Sosial, & Indonesia, 2018)</p>	<p>Pendekatan Kuantitatif</p> <p>Konsep <i>Importance-Perfomance Analysis</i></p>	<p>Penyaluran program BPNT melalui ewarong sudah cukup efektif dan efisien serta progresif dan sudah potensial dalam pemberdayaan KPM secara <i>sustainable</i>. Tetapi masih perlu perbaikan seperti perlunya pendampingan secara</p>

			intensif berkelanjutan, pemantapan proses bisnis secara komprehensif dan pembangunan jejaring kerja.
5.	<p>Karina Hestiana Devi & S.Edy Mulyono, 2015.</p> <p>Monitoring dan evaluasi pelaksanaan kewirausahaan produk unggulan pada program desa vokasi candi kecamatan Bandungan Kab.semarang. (Hestiana & Edy, 2015)</p>	<p>Pendekatan Kualitatif</p> <p>Teori monitoring evaluasi Kebijakan</p>	<p>Proses monitoring dan evaluasi memiliki 3 tahapan yaitu tahap perencanaan, tahap pelaksanaan dan pelaporan. Kemudian adanya faktor pendukung yaitu semua kebutuhan dapat terpenuhi dan jaringan kemitraan berkembang sehingga kewirausahaan pun ikut berkembang lalu untuk faktor penghambatnya yaitu waktu dan SDM yang kurang untuk melakukan kegiatan monitoring evaluasi.</p>
6.	<p>Dhia Farida Ariefni & Mercurius Broto Legowo, 2018.</p> <p>Penerapan monitoring dan evaluasi dalam system informasi kegiatan mahasiswa di Perbanas Insititute Jakarta. (Ariefni & Legowo, 2018)</p>	<p>Deskriptif</p> <p>Konsep Monitoring dan Evaluasi</p>	<p>Untuk mewujudkan system informasi yang mudah terkait pelaksanaan kegiatan himpunan dan juga membantu prodi untuk memantau dan juga mengevaluasi kegiatan maka digunakan suatu system informasi kegiatan melalui penerapan monitoring evaluasi yaitu berupa (1) perencanaan kegiatan program kerja, penentuan penanggung jawab, penentuan indicator kegiatan (<i>input</i>), (2) pengajuan,</p>

			pelaksanaan, pertanggungjawaban, laporan pengajuan kegiatan dan LPJ kegiatan dan laporan akhir kepengurusan (<i>output</i>), (3) hasil persetujuan dana, hasil evaluasi kegiatan (<i>outcome</i>), (4) review kegiatan yang telah usai (<i>impact</i>).
7.	<p>Cintantya Andhita Dara Kirana, 2017.</p> <p>Monitoring Dan Evaluasi Program “Surabaya Single Window” Sebagai Bentuk Electronic Government Di Kota Surabaya. (Kirana, 2003)</p>	<p>Motode CIPP (<i>Context, Input, Process, Product</i>)</p> <p>Teori Monitoring dan Evaluasi</p>	<p>Program SSW adalah salah satu layanan pengurusan izin yang terintegrasi secara <i>online</i> yang bertujuan mempermudah pelayanan perizinan. Tetapi dalam hasil monev yang ditemukan sejak tahun 2013 hingga 2016 belum berjalan efektif. Hal ini disebabkan karena penguasaan IT yang rendah, kendala teknis, SDM, budaya aparat pemerintahan yang belum mampu.</p>
8.	<p>Taufeni Taufik, 2013.</p> <p>Peran Monitoring dan Evaluasi Terhadap Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah. (Taufik, 2013)</p>	<p>Kualitatif</p> <p>Teori Monitoring dan Evaluasi</p>	<p>Pemerintah daerah yang ada di Indonesia belum dapat dikatakan baik dan memuaskan karena masih memiliki system manajemen kinerja yang kurang bisa diandalkan. Kurang baiknya system akuntabilitas kinerja instansi memberikan indikasi jika pelaksanaan monev belum berjalan semestisnya.</p>

			<p>Sehingga hasil monev belum bisa digunakan sebagai alat untuk perbaikan/peningkatan program pada pemerintah daerah. Monev seharusnya bermanfaat untuk memberikan saran, rekomendasi perbaikan program yg dimonev untuk yg akan datang.</p>
9.	<p>Abu Huraerah, 2013.</p> <p>Strategi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Di Indonesia. (Huraerah, 2016)</p>	<p>Pendekatan Kualitatif</p> <p>Teori Kebijakan Publik</p>	<p>Pemerintah tentu bertanggung jawab dengan masalah kemiskinan sehingga dituntut untuk memiliki komitmen yang kuat untuk dapat menjalankan strategi penanggulangan kemiskinan agar dapat dengan benar menghapus segala kemiskinan dan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.</p>
10.	<p>Reza Fachrudin, 2015.</p> <p>Evaluasi kebijakan penanggulangan kemiskinan pemerintah Kota Balikpapan. (Fachrudin, 2015)</p>	<p>Kualitatif</p> <p>Teori kebijakan publik</p>	<p>Melalui Perda No.8 2004 tentang penanggulangan kemiskinan secara ketentuan telah memenuhi kebutuhan warga serta meningkatkan pendapatan warga yang miskin namun dalam realisasi implementasinya kebijakan tersebut belum berhasil, hal ini dikarenakan adanya kendala. Seperti, bantuan yang diberikan jumlahnya tidak tepat,</p>

			kurangnya minat warga miskin untuk mengikuti pelatihan keterampilan dan gagalnya program bantuan modal yang bersifat dana bergulir. Padahal dalam segi anggaran telah mendukung. Dengan demikian Perda No.8 2004 perlu adanya pembenahan agar tepat dan relevan dalam menjawab permasalahan kemiskinan di kota Balikpapan.
--	--	--	--

Sumber : Data sekunder, diolah peneliti.

Penjelasan penelitian yang telah dijelaskan diatas memiliki beberapa persamaan yang dilakukan oleh peneliti yaitu sama membahas mengenai kebijakan penanggulangan kemiskinan, Program BPNT. Adapun perbedaan peneliti terdahulu dengan peneliti yaitu fokus penelitian dimana peneliti akan melihat monitoring dan evaluasi kebijakan dalam pelaksanaan program Bantuan pangan Non Tunai (BPNT) serta akan fokus hanya pada satu program penanggulangan kemiskinan berupa Program Bantuan Pangan Non Tunai.

Penjelasan penelitian terdahulu diharapkan mampu mempertajam dan memperkuat penelitian yang dilakukan dengan tema yang relevan. Penelitian ini akan melihat fenomena pemberian bantuan program secara non tunai di Kota Batu apakah sudah sesuai dengan kebijakan yang berlaku, sehingga dalam penelitian ini akan lebih fokus dalam monitoring dan evaluasi kebijakan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dalam penanggulangan kemiskinan.

2.2 Kebijakan Publik

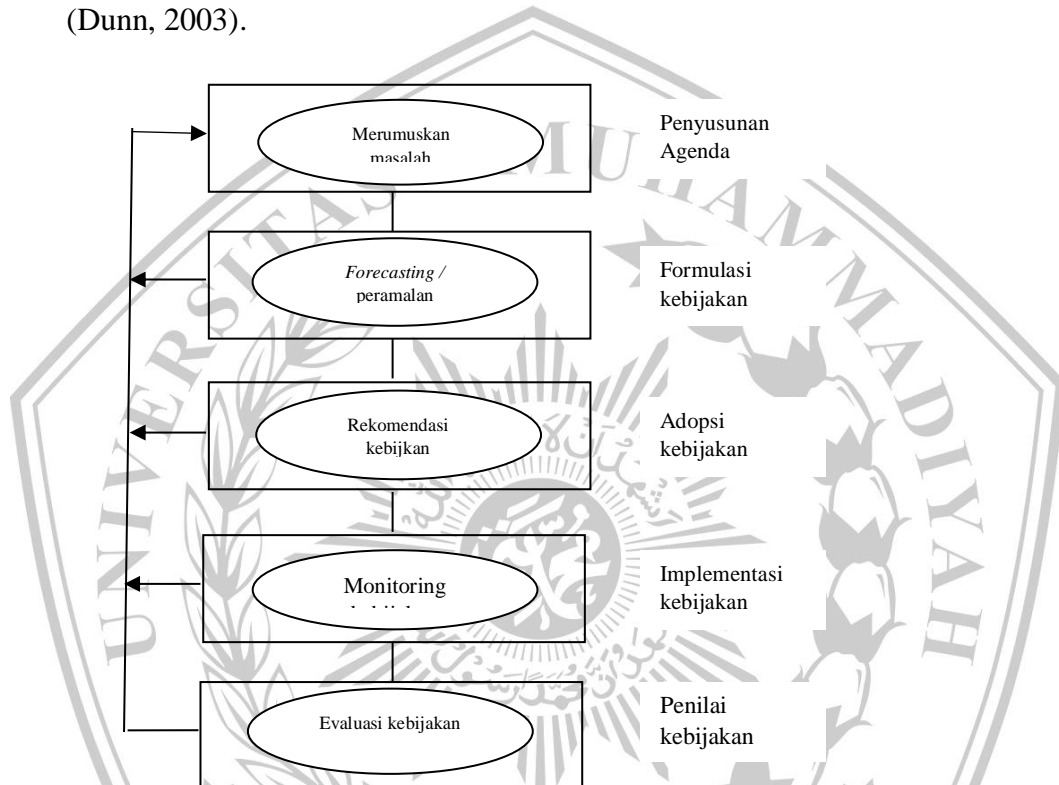
Kebijakan publik menjadi suatu hal yang penting dalam kajian disiplin ilmu pengetahuan terutama bidang pemerintahan dan bidang politik. Telah banyak para pakar ahli mendefinisikan kebijakan publik dengan berbagai pengertian. Sebelum lebih lanjut menjelaskan pengertian kebijakan publik, terlebih dahulu menjelaskan makna dari kebijakan kemudian publik itu sendiri. Kebijakan menurut Friedrich merupakan serangkaian kegiatan atau tindakan dalam upaya yang berhubungan dengan usaha mencapai beberapa maksud tujuan yang dikembangkan pejabat pemerintah atau badan yang memiliki kewenangan dalam system politik. Kemudian definisi publik mempunyai dua makna yang berbeda (Agustino, 2016).

Pertama, publik dapat didefinisikan sebagai negara atau pemerintah seperti menjadi administrasi publik atau *public administration*. *Kedua*, publik lebih bersifat dengan kata umum seperti kepentingan umum atau *public interest*, telepon umum atau *public telephone* dan transportasi umum atau *public transportation* (Agustino, 2016). Dari penjelasan publik ini maka sangat erat kaitannya dengan suatu bentuk kegiatan yang mengikutsertakan orang banyak atau masyarakat. Kemudian kebijakan dan publik jika digabungkan akan menjadi suatu kesatuan kata akan menjadi suatu produk hukum baru yang ditujukan untuk masyarakat luas dimana keputusan yang berasal dari pemerintah.

Kebijakan publik menurut William I. Jenkins menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan suatu proses serangkaian keputusan yang dihasilkan dengan kompeherensif yang saling berhubungan dengan menyertakan *stakeholders*.

Pendapat lain tentang definisi kebijakan publik dikemukakan oleh William Dunn yang mengatakan kebijakan publik merupakan pendekatan dalam pemecahan permasalahan-permasalahan sosial (Taufiqurokhman, 2014).

Terdapat proses yang dilakukan dalam kebijakan publik untuk melihat hasil atau dampak kebijakan. William Dunn menjelaskan terdapat lima tahapan (Dunn, 2003).



Gambar 2.1 Proses Kebijakan Publik

Sumber : William N. Dunn, 2003.

Terdapat lima tahapan proses dalam perumusan kebijakan publik, *pertama* yaitu penyusunan agenda. Terdapat aktivitas dalam penyusunan agenda yang bersifat intelektual yaitu merupakan perumusan masalah. Merumuskan masalah kebijakan merupakan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang belum dipenuhi, yang dapat diidentifikasi yang nantinya untuk kemudian diperbaiki atau dicapai dengan tindakan publik. Dalam perumusan kebijakan disusun

melalui empat fase antara lain, (1) pencarian masalah (2) pendefinisian masalah (3) spesifikasi masalah (4) pengenalan masalah. *Kedua* formulasi kebijakan, terdapat langkah analisis yang dilakukan yaitu peramalan masa depan kebijakan. Peramalan atau *forecasting* merupakan suatu prosedur untuk membuat informasi actual tentang situasi sosial yang akan terjadi dimasa mendatang sebagai akibat diambilnya alternatif dengan atas dasar informasi yang telah ada mengenai masalah kebijakan termasuk tidak melakukan sesuatu. Dalam meramalkan masa depan pun ada tiga jenis, yaitu potensial, masuk akal atau *plausible*, dan normatif bernilai, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam mencapai tujuan, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang telah diusulkan dan mengestimasi kelayakan pihak yang mendukung dan oposisi dari berbagai pilihan.

Ketiga yaitu tahap adopsi kebijakan merupakan tahapan kebijakan alternatif yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, consensus antar direktur atau keputusan pengadilan untuk membuat rekomendasi kebijakan. Rekomendasi kebijakan membantu mengenali eksternalitas dan akibat ganda, mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, menentkan kriteria dalam pembuatan pilihan dan menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan. Terdapat enam kriteria untuk rekomendasi kebijakan yaitu (1) efektivitas (2) efisiensi (3) kecukupan (4) pemerataan (5) responsibilitas (6) kelayakan. Tahap *keempat* implementasi kebijakan, dalam tahapan ini melakukan analisis dengan cara monitoring atau pemantauan. Monitoring memberikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mengenai akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya dengan cara

membantu menilai tingkat kepatuhan, mengidentifikasi hambatan atau rintangan dalam implementasi, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program dan menemukan pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahapan kebijakan. Dalam monitoring terdapat empat fungsi dalam menganalisis kebijakan yaitu (1) eksplanasi (2) akuntansi (3) pemeriksaan (4) kepatuhan.

Tahap terakhir yaitu evaluasi kebijakan, dalam tahap ini evaluasi menghasilkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mengenai ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diinginkan dengan yang dihasilkan. Evaluasi tidak hanya mengeluarkan hasil kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah sudah diselesaikan tapi juga memberikan pernyataan atau klarifikasi sekaligus kritikan terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, serta evaluasi juga membantu penyesuaian dan perumusan kembali masalah. Jadi pada tahap evaluasi membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan.

Berdasarkan tahapan-tahapan kebijakan publik yang telah dikemukakan pada dasarnya proses kebijakan publik merupakan proses yang berlangsung dengan terus menerus. Pada saat kebijakan telah berada di tahap evaluasi kebijakan, proses tersebut akan kembali pada proses seperti awal lagi yaitu perumusan masalah dengan catatan jika kebijakan tersebut tidak memberikan dampak yang diinginkan. Pada penelitian ini akan mengkaji program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dengan melihat tahapan dari monitoring dan evaluasi kebijakan program tersebut.

2.3 Monitoring dan Evaluasi Kebijakan

2.3.1 Monitoring

Monitoring atau pemantauan pada dasarnya merupakan kegiatan untuk mengetahui apakah implementasi program yang dibuat telah berjalan dengan baik sebagaimana mestinya sesuai dengan yang direncanakan maupun sesuai dengan prosedur-prosedur yang ditetapkan, adakah hambatan-hambatan yang terjadi dan bagaimana para pelaksana program mengatasi hambatan tersebut. Sehingga melalui kegiatan monitoring seseorang atau organisasi dapat menentukan apakah sumberdaya yang ada telah mencukupi dan apakah telah digunakan dengan baik atau tidak, apakah kapasitas yang dimiliki sudah sesuai dengan kebutuhan dan mencukupi, serta apakah semua pihak telah melakukan apa yang telah direncanakan.

Casely & Kumar (1987) menngemukakan penilaian yang dilakukan secara terus menerus terhadap fungsi kegiatan proyek atau program didalam konteks jadwal pelaksanaan dan terhadap penggunaan *input* proyek oleh kelompok sasaran didalam konteks harapan rancangan (Mukarom & Wijaya, 2015). Menurut Kusek (2004), monitoring merupakan suatu proses kegiatan mengidentifikasi secara sistematis dengan mengumpulkan data sesuai indicator yang telah ditentukan pada setiap tahapan yang ada dalam program (Hardlife & Zhou, 2013).

Program BPNT dalam realisasinya untuk kebijakan menanggulangi kemiskinan di Kota Batu ada faktor mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kegiatan. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa monitoring merupakan kegiatan yang dilakukan pada saat kebijakan sedang

diimplementasikan. Hal ini karena merupakan sumber informasi utama dalam implementasi suatu kebijakan. Sehingga dalam penelitian ini akan menggunakan model monitoring William Dunn yang menjelaskan monitoring merupakan sebagai suatu aktifitas internal dan berkelanjutan, sisi internalnya melalui kegiatan dan hasil dari suatu program yang nantinya akan dijadikan sebagai penentu atau sumber informasi apakah program tersebut yang telah di implementasikan sesuai dengan rencana. Jadi, monitoring menghasilkan kesimpulan yang jelas selama dan setelah kebijakan diadopsi serta diimplmentasikan atau *ex post facto*.

Monitoring menjalankan peran metodologis yang penting dalam analisis kebijakan. Ketika informasi mengenai tindakan kebijakan ditransformasikan melalui monitoring menjadi informasi mengenai hasil kebijakan, kita mengalami situasi masalah. Situasi masalah (*messes*) adalah system yang saling bergantung yang kemudian ditransformasikan melalui perumusan masalah kedalam suatu masalah kebijakan. Kemudian, informasi mengenai hasil kebijakan ditransformasikan melalui evaluasi yang nantinya menjadi informasi mengenai kinerja kebijakan. Dunn mengemukakan monitoring setidaknya memiliki empat fungsi dalam menganalisis kebijakan, yaitu antara lain :

- 1) Kepatuhan atau *Compliance*, monitoring memiliki manfaat untuk menentukan apakah tindakan dari administrator program, staff, dan pelaku lain sesuai dengan standart dan prosedur yang dibuat oleh legislator, instansi pemerintah dan lembaga professional. Sama halnya dengan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan melalui BPNT, para pelaku atau pelaksana kebijakan harus

menjalankan tugasnya sesuai dengan aturan yang berlaku dan bertanggung jawab.

- 2) Pemeriksaan atau *auditing*, monitoring membantu menentukan apakah sumberdaya dan pelayanan yang dimaksudkan untuk kelompok sasaran atau konsumen tertentu (individu, keluarga, kota, negara bagian, wilayah) memang telah sampai kepada mereka. Sumberdaya dan pelayanan dalam program BPNT di Kota Batu adalah Dinas Sosial bidang Perlindungan jaminan sosial sebagai *leading sector* daerah serta para pendamping BSP (Bantuan Sosial Pangan)
- 3) Laporan atau *Accounting*, monitoring menghasilkan informasi yang bermanfaat untuk menghitung atas perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi setelah dilaksanakannya sejumlah kebijakan publik atau program dari waktu ke waktu. Hasil dari program BPNT yang telah disalurkan kepada penerima yang kemudian mengalami perubahan nantinya bisa dijadikan hasil laporan program.
- 4) Penjelasan atau *explanation*, monitoring menghimpun informasi yang kemudian dijelaskan mengapa hasil-hasil kebijakan publik antara perencanaan dan pelaksanaannya tidak sesuai (Dunn, 2003). Hasil yang didapatkan dalam monitoring BPNT nantinya dijadikan acuan berhasil tidaknya program tersebut sesuai dengan kebijakan yang berlaku.

Seperti yang telah dijelaskan diatas bahwa monitoring sangat diperlukan sebagai keberhasilan suatu program. Tujuan dari monitoring untuk mendapatkan umpan balik bagi program yang sedang berjalan, sehingga dengan mengetahui apa yang dibutuhkan dalam pelaksanaan program segera

mempersiapkan apa yang dibutuhkan. Kebutuhan tersebut bisa berupa alat, waktu, biaya dan personel (Suryana, 2006). Sehingga pada Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) akan diketahui berapa personel yang dibutuhkan, alat apa yang harus disediakan dalam pelaksanaan program, mengetahui berapa biaya yang diperlukan dan estimasi waktu berapa lama waktu yang tersedia.

2.3.2 Evaluasi Kebijakan

Evaluasi yaitu proses tahapan dimana berhubungan dengan monitoring, kegiatan evaluasi data yang digunakan bersumber dari hasil monitoring.. Evaluasi bertujuan untuk mengontrol dan mengendalikan dalam capai tujuan. Evaluasi memiliki hubungan dengan hasil informasi mengenai gambaran serta memberikan nilai manfaat dalam kebijakan. Evaluasi dapat menjawab pertanyaan “Apa perbedaan yang dibuat” (Dunn, 2003)

Wayne Parsons menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan merupakan penilaian terhadap suatu kinerja dalam kebijakan untuk melihat keberhasilan dan kegagalan (Widodo, 2006). Evaluasi kebijakan publik tidak serta merta hanya melihat *outcomes* (hasil) ataupun *impacts* (dampak) tetapi juga melihat bagaimana proses kebijakan itu berjalan atau dilaksanakan dengan melihat apakah prosesnya sudah sesuai dengan petunjuk teknis (*guide lines*) yang sudah ditetapkan. Maka dari itu pula, evaluasi kebijakan publik dibedakan menjadi 2 (dua) tipe, yang pertama tipe evaluasi hasil (*outcomes of public policy implementation*) sebuah riset yang didasari melalui tujuan dalam kebijakan kemudian yang kedua adalah tipe evaluasi proses (*process of public policy implementation*) riset yang didasari melalui petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis (Widodo, 2006).

Dunn menjelaskan pula evaluasi memberikan informasi yang valid yang dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik; evaluasi memberik sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target; dan evaluasi memberi sumbangan pada metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Jadi, meski berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan lebih menjurus pada kinerja kebijakan, khususnya pada implementasi kebijakan publik (Nugroho, 2014)

Evaluasi dilakukan untuk mendapatkan informasi yang tepat untuk bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan mengenai apa yang direncanakan program, Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan, mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan, mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan, mengukur dampak suatu kebijakan, untuk mengetahui apabila ada penyimpangan, sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang.

Adapun Indikator atau kriteria evaluasi yang dikembangkan oleh Dunn (1994) mencakup lima indikator yaitu:

Tabel. 2.2 Indikator Evaluasi Kebijakan (Soebarsono, 2005)

No.	Kriteria	Penjelasan
1.	Efektifitas	Hasil yang diinginkan apa sudah tercapai?
2.	Kecukupan	Hasil yang telah tercapai apakah dapat memecahkan suatu masalah ?

3.	Pemerataan	Manfaat dan biaya apakah didistribusikan ke masyarakat kelompok yang berbeda?
4.	Responsivitas	Hasil dari kebijakan apakah memuaskan ?
5.	Ketepatan	Hasil yang dicapai apa bermanfaat?

Mengacu pada penjelasan tabel diatas maka tentu evaluasi kebijakan diperlukan. Berikut ini diberikan beberapa argument mengapa perlunya evaluasi.

- a) Agar tahu bagaimana keefektivitasan dalam kebijakan, yaitu seberapa jauh dalam mencapai tujuan.
- b) Memahami apakah kebijakan gagal atau tidak dengan melihat tingkat keefektifitasan kebijakan yang dijalankan.
- c) menemenuhi dari segi akuntabilitas publik. Melalui penilaian kinerja dalam kebijakan, sebagai suatu bentuk tanggungjawab pemerintah terhadap masyarakat.
- d) Memberitahu para stakeholder akan manfaat dalam kebijakan. Karena jika tidak dilakukan evaluasi dalam kebijakan maka tidak akan tahu pasti apa manfaat dari sebuah program atau kebijakan.
- e) Diharapkan tidak mengulang kesalahan yang sama.

Pada dasarnya evaluasi tidak bisa dilakukan apabila tanpa monitoring hal ini karena tidak mempunyai data dasar untuk melakukan analisis karena evaluasi merupakan penyimpulan dan tindakan-tindakan dari monitoring yang dilakukan. Oleh karena itu terjadi sinergitas antara monitoring dengan evaluasi yang berjalan seiringan sehingga tidak perlu melakukan pengulangan proses dan pekerjaan.

2.3.3 Tahapan Monitoring & Evaluasi

Evaluasi dan monitoring merupakan kegiatan dan mencatat pelaksanaan program yang dilakukan secara terencana dan berkesinambungan, untuk mengetahui keberhasilan suatu program. Peran monitoring lebih menekankan pada upaya penjaminan program antara yang sudah dilaksanakan maupun yang direncanakan itu sesuai. Sedangkan peran evaluasi adalah untuk mengukur perbedaan pengetahuan, keterampilan, dan sikap masyarakat sebelum dan sesudah mengikuti program serta mengukur efisiensi dan keefektifan, artinya dana yang digunakan seimbang dengan hasil yang dicapai dalam penyelenggaraan program. Monitoring dan evaluasi tidak hanya untuk kepentingan masyarakat, tetapi juga menyangkut kepentingan organisasi sehingga evaluasi memiliki fungsi multi dimensi. Ada 3 tahap dalam menilai evaluasi antara:

1. Tahapan awal dalam kegiatan, awal dimulai evaluasi pada saat penentuan jenis dan fokus kegiatan. Setelah ditentukan fokus dan jenis kegiatannya, petugas money mengevaluasinya dari tingkat data dukung dan kesesuaian. Keduanya sudah dilakukan oleh petugas monitoring dan evaluasi dengan baik.
2. Tahap tengah atau tahap proses adalah saat dilaksanakan kegiatan program bantuan, penilaian yang dilakukan meliputi penilaian terhadap tujuan program, isi program, strategi program serta masukan yang ditetapkan.
3. Evaluasi tahap akhir juga digunakan yaitu menyusun laporan, agar tau sampai mana keberhasilan dari program yang berjalan dan hambatan-hambatan apa yang dialami selama melakukan kegiatan program tersebut,

dokumentasi kegiatan juga dilakukan yaitu sebagai bukti adanya kegiatan monitoring dan evaluasi.(Taufik, 2013)

Monitoring dilakukan melalui beberapa langkah, awalnya melakukan perencanaan, kedua pelaksanaan monev sendiri lalu terakhir yang ketiga pelaporan hasil dalam bentuk laporan yang digunakan sebagai bahan evaluasi atas program yang telah dilaksanakan.

Kemudian adapun tahap-tahap monitoring dan evaluasi menurut Ifad (2002), yaitu :

1. pengembangan monitoring dan evaluasi berdasarkan apa yang diidentifikasi informasi yang dibutuhkan. Penyusunan dan pengembangan sistem ini harus mengacu pada tujuan (apa yang ingin dicapai) dan cara pencapaian (mekanisme pelaksanaan) yang ditetapkan.
2. pengumpulan dan manajemen informasi. Kemudian perlu dilakukan pengecekan operasional bagaimana pelaksanaannya dilapangan.
3. Masukan dari para stakeholder yang harus diperbaiki. Data yang didapatkan lalu dianalisi oleh para stakeholder kemudian hasilnya dijadikan bahan perbaikan dalam program.
4. pelaporan hasil kegiatan monev untuk pemangku kepentingan, pelaporan hasil tersebut diharapkan dapat dimanfaatkan untuk bahan masukan kemudian digunakan sebagai bahan perbaikan untuk tahap selanjutnya dari program yang berjalan dan untuk program yang akan datang . (Bappenas dan ADB TA 4762 INO, 2007)

pemaparan mengenai tahapan monitoring dan evaluasi yang telah dijelaskan diatas pada dasarnya untuk memberikan acuan dan pemahaman dalam rangka

pengawasan dan pembinaan terhadap suatu kegiatan program, mengetahui sejauh mana program tercapai, mengidentifikasi faktor penghambat dan pendukung, memberikan rekomendasi agar program dapat sempurna sehingga mendapatkan data atau informasi mengenai Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Batu kemudian sebagai bahan supervisi, evaluasi dan pelaporan, dalam rangka peningkatan program kebijakan penanggulangan kemiskinan.

2.4 Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)

2.4.1 BPNT Secara Normatif

Dalam upaya menanggulangi kemiskinan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin melalui jaminan sosial yang diberikan, pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden RI No.15 Tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan. Dalam peraturan ini kemudian dibentuk Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) tingkat pusat, yang terdiri dari pemerintah, pemangku kepentingan lainnya, dunia usaha dan masyarakat. Kemudian membentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Pada tanggal 26 April 2016 dalam rapat terbatas tentang keuangan inklusif Presiden Joko Widodo memberikan arahan jika bansos subsidi disalurkan secara non tunai, dimana arahan ini sesuai Perpes No.82 Tahun 2016 tentang strategi Nasional Keuangan Inklusif yang menyatakan jika strategi pengelolaan keuangan dan hubungan masyarakat dengan perbankan merupakan upaya dalam mempercepat penanggulangan kemiskinan. Saat ini strategi tersebut telah berjalan melalui penyaluran bantuan sosial secara nontunai yang diharapkan

dapat meningkatkan keefektifitasan dan ketepatan sasaran serta mendorong keuangan inklusif, salah satunya melalui program Bantuan Pangan Non Tunai.

2.4.2 BPNT Secara Programik

Bantuan Pangan Non Tunai adalah bansos yang ditransformasi dari bansos bantuan beras sejahtera (Rastra) yang memiliki beberapa permasalahan dalam penyalurannya. Melalui Rapat Kabinet Terbatas (Ratas) tentang program penanggulangan kemiskinan dan ketimpangan ekonomi secara spesifik Presiden RI Joko Widodo memberikan arahan jika mulai pada awal Tahun 2017 anggaran penyaluran manfaat agar dilakukan melalui mekanisme nontunai (menggunakan teknologi kupon elektronik atau *e-voucher*) dimana diharapkan dapat tepat sasaran dan lebih mudah dijangkau sesuai Peraturan Presiden No.63 Tahun 2017 tentang penyaluran bantuan sosial secara non tunai. Sehingga pada awal tahun 2017 tepatnya bulan februari program BPNT mulai dilaksanakan secara serentak di 44 kota di Indonesia yang terdiri dari 34 Kota di Jawa, 7 kota di di Sumatera dan 3 Kota wilayah Timur yang dimana Kota Batu merupakan salah satu yang terpilih sebagai *pilot project* karena memiliki akses dan fasilitas yang memadai.

Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dilakukan dengan secara bertahap yang kemudian disusul dengan penetapan peraturan berdasarkan Kementerian Sosial No.11 Tahun 2018 Tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Beberapa daerah yang telah terpilih sebagai *pilot project* berarti telah memiliki kesiapan berupa infrastruktur pembayaran dan jejaring telekomunikasi, kesiapan bahan pangan dan usaha eceran yang ada, serta dukungan yang diberikan oleh pemerintah daerah. Untuk menunjang hal

tersebut sehingga ada indikator yang perlu di ujicoba yaitu berupa mekanisme pelaksanaan dan kesiapan teknologi. Hal ini diperlukan karena penyalurannya dilakukan dengan melalui jaringan system pembayaran elektronik interoperabilitas dan interkoneksi yang turut mengikutsertakan Bank penyalur, principal dan perusahaan *Switching*. Karena prinsipnya program Bantuan Pangan non Tunai (BPNT) adalah mudah dijangkau KPM dan dapat digunakan, memberikan keleluasaan dan kendali dalam memilih kuantitas dan kualitas bahan pangan, mendorong usaha eceran untuk melayani KPM serta KPM diberikan akses jasa keuangan.

Dalam hal ini BPNT memiliki beberapa indikator didalamnya seperti tabel dibawah ini:

Tabel 2.3 Tujuan & Manfaat BPNT

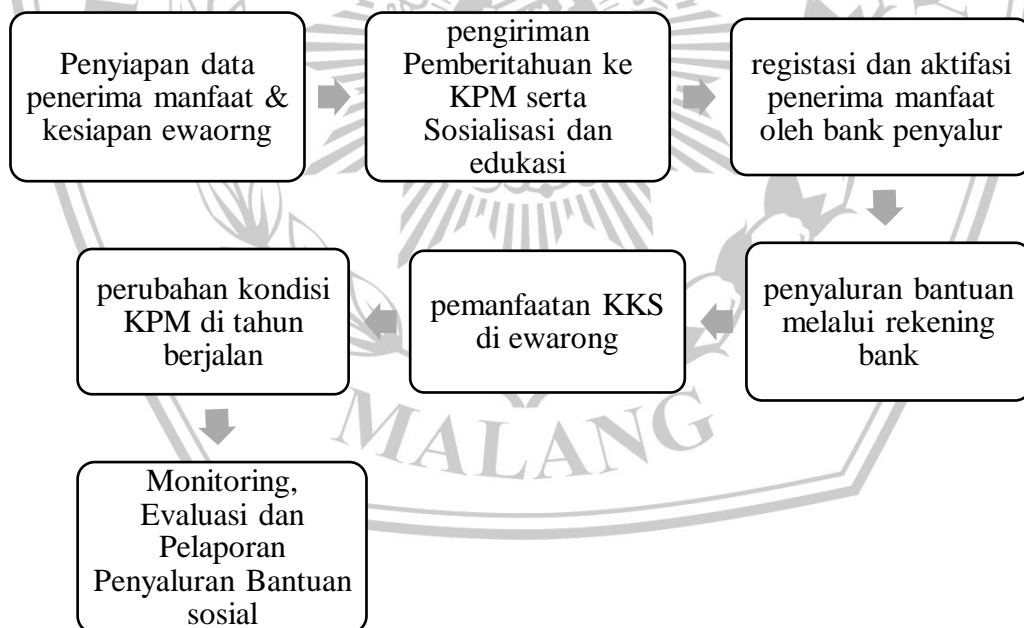
Tujuan	Manfaat
<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengurangi beban pengeluaran Keluarga Penerima Manfaat dalam memenuhi sebagian pangannya. 2. Agar gizi KPM meningkat. 3. Waktu dan tepat sasaran meningkat. 4. KPM dapat kendali memilih bahan pangan yang diinginkan. 5. Mendorong <i>Sustainable Development Goals/SDGs</i>. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penanggulangan kemiskinan, ketahanan pangan dan jaminan sosial meningkat. 2. Efisiensi meningkat dalam penyaluran. 3. Meningkatkan transaksi non tunai sebagai upaya dalam Gerakan Nasional Non Tunai (GNNT). 4. Pertumbuhan ekonomi meningkat terkhusus usaha mikro kecil.

Sumber : Pedoman BPNT 2018

Penerima Bantuan Pangan Non Tunai adalah keluarga, selanjutnya disebut sebagai Keluarga Penerima Manfaat (KPM). KPM yang menerima bantuan merupakan sumber data yang dihasilkan dari Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin atau DT-PFM hasil dari pemutakhiran Basis Data Terpadu pada Tahun 2015 dimana penerimanya memiliki kondisi sosial

ekonomi 25% terendah daerah pelaksana. Kemudian Kementerian Sosial menyerahkan data penerima manfaat tersebut kepada Bank penyalur dan pemerintah daerah untuk dibukakan rekening dalam bentuk kit Kartu kombo seperti Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) yang dapat digunakan sebagai identitas KPM yang berfungsi sebagai tabungan dan uang elektronik. Bantuan yang diberikan kepada KPM sebesar Rp.110.000,- / bulan yang tidak bisa dicairkan dalam bentuk tunai tetapi hanya bisa dicairkan dengan beras dan atau telur di ewarong atau agen. Jika bantuan tidak digunakan atau dicairkan pada bulan berjalan, dana bantuan tidak akan hilang tetapi akan terakumulasikan di bulan berikutnya. Kartu tersebut memiliki system *saving account* dan *e-wallet* atau dompet elektronik.

Berikut proses mekanisme penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai :



Gambar 2.2 Mekanisme Penyaluran BPNT

Sumber : Pedoman BPNT, diilustrasikan oleh peneliti.

Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) diharapkan kedepannya dapat mengurangi beban pengeluaran KPM, memberikan lebih banyak pilihan dan kendali kepada KPM alam memenuhi kebutuhan pangan, memberikan nutrisi yang seimbang, meningkatkan ketepatan sasaran serta waktu penerimaan dan mendorong pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*).

2.5 Penanggulangan Kemiskinan

Permasalahan utama yang harus dipecahkan adalah kemiskinan. Penanggulangan kemiskinan secara sistematis dan sinergitas harus dilaksanakan agar seluruh warga negara bisa menikmati kehidupan yang layak. Salah satu prioritas pembangunan pada era Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) I adalah pemerintah menetapkan penanggulangan kemiskinan kemudian dilanjutkan dengan Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II sebagai upaya meningkatkan penanggulan kemiskinan. Lalu Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden No.15 Tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan, tujuannya adalah untuk mendukung visi misi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Boediono dalam rangka menurunkan angka kemiskinan 8-10% pada akhir Tahun 2014.

penanggulangan kemiskinan Secara definisi yaitu kebijakan publik dan program yang sistematis, bersinergi dan terencana bersama masyarakat dan dunia usaha agar dapat mengurangi angka penduduk miskin sebagai rangka untuk peningkatan derajat kesejahteraan masyarakat (Kemiskinan, 2011). Dalam Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010, Penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan dan program pemerintah yang dilakukan

secara sistematis dan terencana yang bersinergi dengan dunia usaha serta masyarakat untuk mengurangi angka penduduk kemiskinan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Program-program penanggulangan kemiskinan Kabinet Indonesia Bersatu II memiliki 3 Klaster yaitu, klaster I merupakan bantuan sosial terpadu berbasis keluarga yaitu program beras untuk keluarga miskin (Raskin), Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Program Bantuan Siswa Miskin (BSM), Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Program Keluarga Harapan (PKH). Kemudian pada klaster II adalah penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat ada Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dan Program Perluasan dan Pengembangan Kesempatan Kerja atau Padat Karya Produktif, lalu pada klaster III tentang penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil yaitu Kredit Usaha Rakyat (KUR) dan Kredit Usaha Bersama (KUBE). Pada tahun 2015 Kementerian Sosial dalam Klaster I Program beras Untuk keluarga miskin (Raskin) dirubah menjadi bantuan beras Sejahtera (rastra). Kementerian sosial sendiri bertanggung jawab pada klaster I yaitu program penanggulangan kemiskinan untuk KK (Kepala Keluarga), diantaranya melalui bansos antara lain seperti Program PKH yang saat ini telah menjadi salah satu program prioritas nasional, BLT bersyarat, bantuan langsung bentuk in-kind seperti beras yang diberikan dimana dikenal dengan rastra dan mulai bertahap menjadi Bantuan BPNT. Kementerian Sosial merupakan institusi yang diberi wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan pembangunan kesejahteraan sosial UUD 1945 terlebih diberlakukannya UU No.13 Tahun

2011 tentang penanganan fakir miskin, Kemensos dituntut memainkan peran strategis dan fundamental dalam upaya menanggulangi kemiskinan.

Sebagai upaya dalam menekan angka kemiskinan yang ada, maka mempertimbangkan empat prinsip utama dalam penanggulangan kemiskinan yang komprehensif yaitu Perbaikan pengembangan dalam sistem perlindungan sosial, meningkatkan akses dalam pelayanan dasar, Pemberdayaan bagi kelompok warga miskin serta pembangunan yang terus menerus (Kemiskinan, 2011). Penanggulangan kemiskinan adalah prioritas penting dalam kebijakan jika diabaikan oleh pemerintah maka tentu pemerintah telah melakukan pelanggaran terhadap konstitusinya, karena sejalan dengan amanat UUD 1945 bahwasanya pemerintah memiliki kewenangan dan pertanggung jawaban dalam mensejahterakan rakyat.

Amanat untuk mensejahterakan masyarakat juga tertuang dalam beberapa pasal yang ada dalam UUD 1945 diantaranya yaitu : Pasal 27 ayat 2 *“tiap – tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*, Pasal 28 H ayat 1 *“setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan”* dan juga Pasal 34 ayat 2 yaitu *“negara mengembangkan sistem jaminan bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”*.

Berbagai program penanggulangan kemiskinan telah dilaksanakan oleh pemerintah terbukti efektif karena mampu membebaskan 2,06 juta jiwa dari zona kemiskinan dalam kurun waktu empat tahun. Mengacu pada data Badan Pusat Statistik

(BPS), jumlah penduduk miskin pada September 2014 sebesar 27,73 juta jiwa. Adapun jumlah penduduk miskin pada September 2018 kian turun menjadi 25,67 juta jiwa. Terlepas dari berbagai kendala yang dihadapi, program-program tersebut secara nyata telah berhasil menurunkan jumlah masyarakat miskin dan tingkat kemiskinan nasional, keberhasilan tersebut tidak lepas dari keberhasilan program-program sectoral yang dilaksanakan secara integratif dan terkoordinasi antar kementerian atau lembaga.

